

*Guimenez, Sandra*

## Del estado y sus procedimientos. Cuando la lógica burocrática sí altera el producto

---

**V Jornadas de Sociología de la UNLP**

*10, 11 y 12 de diciembre de 2008*

*Cita sugerida:*

*Guimenez, S. (2008). Del estado y sus procedimientos. Cuando la lógica burocrática sí altera el producto. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:*

*[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6124/ev.6124.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6124/ev.6124.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

DEL ESTADO Y SUS PROCEDIMIENTOS.  
CUANDO LA LOGICA BUROCRÁTICA SÍ ALTERA EL PRODUCTO

Mg. Sandra Guimenez<sup>1</sup>

*Sixto Martínez cumplió el servicio militar en un cuartel de Sevilla.  
En medio del patio de ese cuartel, había un banquito.  
Junto al banquito, un soldado hacía guardia.  
Nadie sabía por qué se hacía la guardia del banquito.  
La guardia se hacía porque se hacía, noche y día, todas las noches, todos los días,  
y de generación en generación los oficiales transmitían la orden y los soldados la obedecían.  
Nadie nunca dudó, nadie nunca preguntó. Si así se hacía, y siempre se había hecho, por algo sería.  
Y así siguió siendo hasta que alguien, no sé qué general o coronel, quiso conocer la orden original.  
Hubo que revolver a fondo los archivos.  
Y después de mucho hurgar, se supo.  
Hacía treinta y un años, dos meses y cuatro días,  
un oficial había mandado montar guardia junto al banquito,  
que estaba recién pintado, para que a nadie se le ocurriera sentarse sobre la pintura fresca...  
**La Burocracia (Eduardo Galeano- El Libro de los Abrazos)***

## Presentación

No puede negarse que, de una manera u otra, la discusión acerca del Estado siempre está presente. Para criticarlo y proponer su reestructuración y achicamiento, o para defender su importancia en tanto regulador del conflicto entre las clases. Desde un arco ideológico conservador o neoliberal, o por el contrario, desde un arco ideológico más progresista, la discusión sobre su carácter, función y desempeño en y respecto de la sociedad, no sólo es una discusión interesante sino también necesaria.

En esta oportunidad, nos proponemos ahondar en los intersticios de una de las caras del Estado poco exploradas: aquella que refiere a su cristalización en políticas públicas. Nos proponemos describir y analizar los procesos internos de funcionamiento de una dependencia nacional que implementa políticas sociales. Particularmente, nos interesa exponer algunos aspectos que hacen al entramado burocrático cotidiano que permea la implementación de las políticas, y cómo ese entramado se constituye en un registro ineludible a la hora de elaborar y pensar “la política grande”. En otras palabras, nos concentramos en el análisis de una situación microcotidiana que refleja mecanismos de producción y reproducción de la política y lo político observables en una mirada de más alto alcance.

---

<sup>1</sup> Magister en Políticas Sociales. Docente de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Investigadora del Instituto Gino Germani. Buenos Aires. Argentina [smguimenez@yahoo.com.ar](mailto:smguimenez@yahoo.com.ar) . 22 de junio de 2008

Para llevar a cabo estos objetivos, recurrimos a una presentación narrativa que se sostiene fundamentalmente en la descripción de situaciones cotidianas y comunes que hacen al espacio técnico-burocrático de una institución en particular. Por un lado, dicha descripción devela aspectos del funcionamiento diario que aún no siendo procedimientos escritos (como el del banquito que encabeza el artículo) se constituyen en incuestionables, se reproducen gestión a gestión, no son reelaborados cuando una nueva gestión se inicia sino simplemente reproducidos. Procesos que tienen una inercia propia, que articulan distintas formas de ser y que generalmente quedan librados al margen de discrecionalidad que cada agente tiene a su disposición. Por otro lado, si bien nos concentramos en el conocimiento y registro etnográfico que recogimos en una dependencia en particular, los ejemplos situacionales permiten repensar el funcionamiento del Estado en tanto arena de implementación de políticas.

La dependencia que sirve de base al trabajo fue seleccionada en virtud de la inserción de la autora como empleada pública. Dicha inserción permitió la recopilación de información sobre los mecanismos de funcionamiento, así como un conocimiento cercano a los procesos y relaciones que allí se traban.

La inserción laboral en un campo de relaciones donde se entrecruzaban al mismo tiempo las propias vivencias como trabajadora, los intereses y motivaciones vinculados con la identidad profesional en tanto socióloga e investigadora, desembocaron en la determinación explícita de aprovechar la oportunidad de estar “allí”.

Como señala Signorelli (1996)

La profesión no es una chaqueta que se pone y se quita; es un comportamiento, ese particular tipo de comportamiento que se llama forma mentis. Por consiguiente, la identidad profesional y la identidad personal tienden a juntarse, coinciden; la identidad profesional no tiene intermitencias.

En ese sentido, se realizó un trabajo etnográfico que no formaba parte de un objetivo claramente propuesto desde un comienzo, que fue tornándose como inevitable en tanto objeto de análisis. En este caso, el objeto encontró al investigador y no al revés.

Este encuentro con un objeto de estudio en busca de un investigador, obligó a una permanente y atenta vigilancia epistemológica a efectos de objetivar el proceso y sus relaciones.

Asimismo, cabe mencionar que dado las características del “objeto” se consideró como más apropiado utilizar una técnica de tipo etnográfico para dar cuenta acabada del mismo.

Entendemos a la etnografía como un proceso en el cual no sólo se da cuenta de un reporte sobre el objeto empírico de investigación (en este caso puntual, una dependencia estatal), sino también que éste presenta la interpretación por parte del investigador sobre lo que vio y escuchó. En ese sentido, “Una etnografía presenta la interpretación problematizada del autor acerca de algún aspecto de la “realidad de la acción humana” (Jacobson 1191:3 en Guber, 2001:15).

La estructura del artículo se organiza de la siguiente manera: En el primer punto, establecemos algunas precisiones teóricas que nos permiten enmarcar la mirada sobre el Estado que subyace en el análisis. En el punto siguiente, referimos brevemente a determinados aspectos que hacen a la dependencia que tomamos como caso testigo. En el punto tres, detallamos algunas situaciones escogidas como cristalizadoras de un modo particular de funcionamiento. En el último punto, trazamos algunas líneas a modo de conclusión.

## 1- Sobre el Estado

Como es sabido, durante los años noventa se llevó a cabo en Argentina un proceso de transformación estructural de clara índole neoliberal.

Ese proceso tuvo como uno de sus principales pilares la transformación del Estado – tanto discursiva como prácticamente. El eje de dicha transformación, se orientó hacia lo que éste implica en tanto *qua forma*<sup>2</sup>, como hacia el aparato estatal que expresa la estructura burocrática por intermedio de la cual se implementan las políticas públicas. En ese sentido, se operó un cambio en sus modalidades de intervención de gestión y política pública, aunque no

---

<sup>2</sup> El Estado como forma es, “el referente fundante de la convivencia social” y expresa una “particular articulación política, económica, social y cultural en un momento histórico dado, [...] es el resultante del proyecto político de las clases sociales que detentan el poder”. Es una idea que la sociedad tiene de sí misma, que “expresa las relaciones entre las clases sociales, su conformación cultural interna, así como las potencialidades y obstáculos para la construcción de una identidad colectiva” (Lechner, 1996 en Argumedo, 2003).

en su función estructural básica en el sistema capitalista que es la de asegurar el sistema de dominación<sup>3</sup>.

Bajo el paraguas legal que proporcionaron la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado, se dispusieron medidas que apuntaban a consolidar el cambio de rol del Estado y el afianzamiento definitivo del modelo neoliberal.

Las principales medidas implementadas en el campo específico del Estado y del sector público, fueron: la venta de empresas públicas, que implicó la enajenación de su control y manejo hacia el sector privado nacional e internacional; la eliminación de distintos organismos y reglamentaciones que estaban orientadas a proteger ciertas actividades; la continuación de la reforma administrativa del aparato estatal en estrecha vinculación con las privatizaciones, y la descentralización de diversas actividades estatales a la órbita de las provincias, especialmente en lo que refiere a las áreas de salud y educación.

Ese proceso de reforma del Estado, fue sostenido desde el punto de vista discursivo por argumentos y justificaciones provenientes de la Nueva Gestión Pública. Dicho paradigma se introdujo de la mano de los organismos internacionales y fue presentado como renovador y como una contraprestación obligatoria a cumplir por parte del Estado. Básicamente, dicho cuerpo de ideas traslada algunas ideas del management y apunta a introducir criterios de eficiencia privada en contraposición a la histórica ineficiencia pública (López, 2005: 72).

Esta doctrina fue rápidamente acogida en distintos lugares del mundo desde fines de los años setenta, cuando el anterior modo de acumulación evidenciaba fisuras de reproducción, las que generalmente se atribuían a la sobredimensión del Estado y su característica ineficiencia.

López señala que la rápida difusión y exitoso acogimiento de la NGP tuvo que ver con el supuesto que subyace a este cuerpo de ideas, en tanto

conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del poder político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de

---

<sup>3</sup> “La evolución de las instituciones estatales a través del tiempo, entonces, es inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica estatal, que articula un modelo de acumulación y una estructura de clases determinadas. Como estas funciones se manifiestan en cuestiones sociales que exigen intervención estatal, cristalizan en formas institucionales diversas, cambiantes y contradictorias”, Thwaites Rey, 2005: 26.

aquellos ministros y líderes más comprometidos (Pollitt y bouckaert, 2000 en López, 2005: 74).

El modelo convencional de la NGP reconoce a la reforma de la gestión pública como “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor” (Pollitt y bouckaert, 2000 citado por López, 2005: 75).

Así, esta doctrina pretende recrear en el espacio público estatal una lógica de funcionamiento similar a la del mercado. En ese marco, se impulsa la implementación y utilización de técnicas propias del sector privado como la planificación estratégica, la dirección por objetivos, el marketing, la gestión financiera y sistemas de información (López, 2005: 77).

Los supuestos de este paradigma se utilizaron para construir consenso y promover efectivamente la reforma de un espacio de relaciones que la sociedad consideraba en crisis y agotado. Desde el discurso hegemónico, se propugnaba que los lineamientos de aquel paradigma, permitirían mejorar el funcionamiento concreto de las políticas y coadyuvaría a mejorar la disposición y acción de los agentes públicos, así como los mecanismos internos de funcionamiento.

A la luz de la reflexión (y las evidencias) que permite el paso de los años, puede afirmarse que el Estado no mejoró su funcionamiento en el sentido referido y esperado en tan loables objetivos neoliberales. La implementación de los lineamientos de la doctrina de la NGP no lograron alcanzar las metas de mayor “eficacia” y “eficiencia”. En este sentido, los análisis del campo académico dan cuenta que, por el contrario, contribuyeron a imprimir una lógica deficiente.

Actualmente, puede afirmarse sin vacilaciones que el funcionamiento estatal se presenta bastante defectuoso. Quizás éste es un dato que no está plasmado en estadísticas elaboradas por serios y confiables institutos de investigación o consultoras, pero es un dato que en tanto ciudadanos/as se puede verificar cuando obligadamente se debe recurrir a alguna ventanilla estatal.

Si bien ciertas políticas públicas son más masivas que en la década de los noventa y llegan a sectores de población más amplios, es dable decir también que la amplitud en la llegada no alcanza para derribar la visión negativa que la sociedad tiene del Estado ya que esas

prestaciones en muchos casos son deficientes. Visión que, como decíamos, se refuerza en la obligada convivencia que se produce en el contacto con las instituciones que cristalizan la estructura estatal: demoras en trámites, procedimientos engorrosos, dilaciones en llegar a aquellos lugares o personas que lo requieren, personal que trabaja poco y no atiende bien (aquí el cliente nunca tiene la razón), relevancia fundamental de contactos personales o políticos para llegar a los funcionarios o prestaciones.

Es justamente esta cara cotidiana interior del Estado, la que exploramos en esta presentación.

## 2- Una dependencia estatal, cualquier dependencia estatal

Como mencionamos en la introducción, referimos particularmente aquí a una dependencia estatal vinculada a la implementación de políticas sociales que tomamos a modo de “institución testigo”. Por el tipo de herramienta metodológica utilizada, las notas que surgen valen por lo que el caso aporta por sí mismo ya que permite reflexionar respecto de la totalidad de la práctica estatal.

El relato que sigue a continuación, describe diversas situaciones que si bien fueron observadas en una determinada dependencia podrían registrarse en cualquier dependencia estatal. La descripción de la situación se constituye casi en una excusa para situar el entramado de aspectos y relaciones observadas. Aspectos y relaciones que subyacen en el día a día de la aplicación efectiva de las políticas públicas. Aspectos y relaciones que permean políticamente y son permeadas por la arena política porque las políticas públicas se desarrollan en y a partir del espacio público.

No se pretende hacer un análisis inocente basado en proponer “cambemos los procedimientos”, sino echar las cartas sobre la mesa (o los escritorios, según el caso) y analizar los diversos aspectos que se juegan cotidianamente en la resolución de cuestiones<sup>4</sup> que son priorizadas en las políticas estatales.

Para ello,

---

<sup>4</sup> O'Donnel (1984: 109) denomina “cuestión” a aquellos asuntos (necesidades, demandas) que son socialmente problematizados (en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos ... creen que puede y debe hacerse algo a su respecto).

si partimos de descartar la idea del Estado como cuerpo monolítico y homogéneo, que emite decisiones claras y unívocas, y en cambio tenemos en cuenta el complejo entramado que lo constituye y que expresa cristalizaciones de intereses diversos de la sociedad civil, para una cabal comprensión del caso concreto será preciso no perder de vista como opera esta trama burocrática en el proceso de formulación e implementación de una política pública (Thwaites Rey, 2005: 31).

### 3- La matrix burocrática

Las situaciones que escogimos para dar cuenta de la cotidiana y compleja aplicación de las políticas, representan situaciones en las que se participó y observó tanto directa como indirectamente en la conjunción de distintos roles: técnica/profesional/socióloga/ciudadana.

A efectos de hacer amena su lectura y comprensión y, en virtud de mantener el anonimato de los protagonistas, se utilizan nombres de personas y programas imaginarios.

#### 3.1- Una perversa legalidad

Nos encontramos en el Ministerio “De los Asuntos Públicos y los Derechos de las Personas” en un día cualquiera del año 2007, en la oficina asignada al Programa “Construyendo Ciudadanía”.

Transcurren las primeras horas de la mañana y lentamente, van llegando los integrantes del equipo de trabajo. A medida que ello sucede y, antes de que cada uno se disponga a trabajar con los expedientes que le fueron asignados, se realiza una ronda de saludos y mate (que siempre ayudan a conllevar más gratamente la tarea).



La primera en abandonar la ronda es Soledad porque acaba de recibir desde la mesa de entradas un expediente<sup>5</sup> que “había salido a circuito”<sup>6</sup> dos meses atrás correspondiente al Municipio La Esperancita.

Antes de detallar el enojo y confusión de Soledad por la vuelta de dicho expediente, cabe explicitar que su función en tanto “equipo técnico” consiste en relacionarse con organizaciones y municipios a efectos de que éstos realicen propuestas de financiamiento que lleguen a personas que así lo requieran. Para que ese financiamiento llegue a tales personas, el municipio u ONG, debe presentar una propuesta de trabajo y documentación institucional para avalar la propuesta.

El programa “Construyendo Ciudadanía” es un programa relativamente joven en la dependencia seleccionada. A modo informativo, aportamos el dato de que en el año 2006, dicho programa subejecutó la partida presupuestaria asignada; lo que significa que numerosas ONG’s y municipios sufrieron retrasos en el financiamiento solicitado.

Entonces, después de varios meses de haber “salido a circuito”, el expediente del municipio La Esperancita vuelve a la oficina de origen.

El expediente regresaba con un papel abrochado en la solapa con una serie de anotaciones a mano que habían sido efectuadas por el equipo legal interviniente, que en ese sencillo pero complejo acto “lo mandaba para atrás”.

Básicamente, el expediente retrocedía casilleros por observaciones referidas a la documentación que constaba de la organización, la cual (aparentemente) estaba vencida.

Ante tal situación, Soledad decide dirigirse al responsable del equipo legal que lo había devuelto antes de llamar al municipio para solicitar la documentación observada.

Se preguntarán por qué Soledad no llama inmediatamente al municipio en lugar de ir con quienes habían devuelto el expediente. Porque la documentación ya había sido presentada dos veces; la primera vez se había extraviado quién sabe dónde y la segunda vez fue presentada

---

<sup>5</sup> Según la Real Academia Española, un expediente es “un conjunto de papeles referentes a un asunto”; aunque también significa “facilidad, desembarazo”. En tanto que Dar Expediente significa “Dar pronto despacho a un asunto”.

<sup>6</sup> El circuito en el Estado refiere al camino burocrático que realiza un determinado expediente para ser resuelto. El circuito comprende la sucesión de pasos, cada uno de los cuales se identifica con los distintos sectores internos que tienen intervención en el mismo.

“en tiempo y forma”. Esto significa que si estaba vencida era por tiempos y cuestiones administrativas/técnicas del ministerio y no por responsabilidad del municipio<sup>7</sup>.

La conversación entre ambos técnicos (uno abogado, la otra psicóloga) fue fructífera, ya que juntos encontraron una pronta salida al fetichismo de los papeles. El abogado había devuelto el expediente por fechas vencidas en la documentación y eso se presentaba como ineluctable para dar curso al expediente.

Soledad le cuenta al abogado la historia del municipio con el Ministerio<sup>8</sup>: el largo trayecto recorrido por el expediente, el cambio reiterado en los técnicos intervinientes del ministerio que se relacionaban con La Esperancita, las idas y vueltas por cuestiones del circuito administrativo, las pérdidas de documentación, etc. Esta pequeña historia en boca de un colega que hace casi el mismo trabajo pero en otra oficina y que además se relaciona con la gente, involucró al abogado de manera distinta. Así, modifica su observación original y concluye que de las cuatro observaciones realizadas sólo una era realmente importante; de ella, necesitaba un papel actualizado y las restantes podían salvarse paralelamente al recorrido del expediente en su avance al pago. Incluso, el documento que se necesitaba podía ser enviado por fax (cuestión que no había sido enunciada cuando el expediente llega a manos de Soledad).

De esta manera, una situación que se presentaba traumática para quien debía llamar al municipio y explicar –nuevamente- lo inexplicable y para el propio municipio y porque acarrearía más atrasos, fue destrabada por el diálogo, por flexibilizar y hacer más amigable el circuito administrativo, sin hacer nada ilegal o que contradijera o saltara pasos administrativos.

¿Qué trae esta situación descripta para la reflexión?

Antes que nada, muestra el campo complejo que constituye la arena cotidiana de implementación de una política/programa específico, los actores internos y externos y los factores intervinientes.

---

<sup>7</sup> El municipio La Esperancita es un municipio relativamente pequeño que no cuenta con más de 50.000 habitantes y que por primera vez en su historia accedía a un financiamiento del Ministerio de los Asuntos Públicos y de los Derechos de los Ciudadanos. Hasta ese momento, todos los intendentes de dicha localidad eran de un partido vecinal y ellos creían que la adscripción política había impedido poder lograr un financiamiento para esa área.

<sup>8</sup> Cabe aclarar que en reiteradas oportunidades, las organizaciones o municipio incumplen con presentación de la documentación exigida.

En segundo lugar, la situación evidencia de alguna manera cómo la implementación de un programa que en sus objetivos y alcances puede ser supremo (ya que aquí se hace abstracción de ellos), puede entorpecer e incluso hacer fracasar su efectividad.

Esto no quiere decir que los obstáculos y diversas situaciones que surgen cotidianamente en la vida de un programa son producto de lo que hacen personas particulares. Claro que no, la gestión es un problema y responsabilidad políticas. No obstante, la situación refleja que cotidianamente las políticas cristalizadas en programas quedan sujetas en alguna medida a la buena disposición y voluntad de quien se hace cargo de un determinado proyecto, de los diversos intereses que se entrecruzan en la arena pública. También, que sin socavar los mecanismos burocráticos que obviamente deben existir para garantizar cierto nivel de orden y procedimientos en una institución de este tipo, se pueden flexibilizar las formas para arribar igualmente a un mismo objetivo.

Asimismo, la situación descripta arroja alguna luz sobre cómo influye el grado de acercamiento entre quien analiza papeles en una oficina sin tener un contacto cara a cara con quienes demandan asistencia del Estado.

Esto lleva a pensar en la necesidad de construir políticas en pos de capacitar, motivar y comprometer al personal con las políticas institucionales.

En definitiva, para achicar los márgenes de discrecionalidad y rigidez, sería enriquecedor apelar a la política en su sentido más profundo de cambio/transformación. No basta con diseñar un buen programa y las mejores políticas sino se elabora y discute dichos objetivos con quienes día a día se cargan la mochila de la implementación. ¿Cómo favorecer esto sino es con canales de comunicación y participación efectivos y disponibles, incluyendo desde el funcionario político hasta el último administrativo?.

### 3.2- La importancia de los contactos interpersonales

Se relata aquí la situación que atravesó la titular de la ONG “Y que sea lo que Dios Quiera”, a quien llamaremos Doña Eugenia. Esta señora es titular de una ONG desde hace aproximadamente quince años, cuya sede se encuentra en una localidad muy humilde de la provincia de Buenos Aires.

Dado que el barrio donde se asienta la ONG reúne condiciones de precariedad en todos los sentidos posibles (habitacional, laboral, ambiental), Doña Eugenia ha concentrado su labor en ayudar a la gente del lugar gestionando recursos de distinto tipo.

Así, llega a la dependencia que concentra nuestra atención para realizar la presentación de proyectos para ser financiados. En total presenta alrededor de veinte proyectos, cada uno de los cuales está integrado en promedio por cinco personas del barrio de influencia de la ONG.

La presentación de los proyectos y toda la documentación requerida la realizó en el año 2004 y, luego de una larga espera, el financiamiento llegó en el año 2007.

La demora en la llegada de los fondos se produjo por variados motivos tales como: la mesa de entradas de la institución derivó su carpeta a un sector que no correspondía, la carpeta dio vueltas por distintas áreas hasta que llegó al programa pertinente; el equipo a cargo de la evaluación se modificó varias veces, con lo cual nadie se hacía responsable de dar una respuesta respecto a si los proyectos eran viables, si faltaba documentación, etc.

Lo importante de este caso más allá de todas estas, es que una vez que pasó el lapso de evaluación y completamiento de la documentación, el expediente de la ONG comenzó a transitar el período de espera de llegada del financiamiento; es decir, comenzó a sudar por el camino del circuito administrativo.

El lapso de tiempo que un expediente puede permanecer en el circuito administrativo a la espera de pago no es claro, puede ser breve o muy extenso. Esto último es lo que sucedió con la ONG “Y que sea lo que dios quiera”. Esta demora motivó que la titular comenzara a llamar insistentemente al equipo que había evaluado su carpeta, ya que a su vez Doña Eugenia recibía los reclamos de los vecinos que esperaban ansiosos.

El técnico a cargo, le confirmaba que ya estaba para el pago, con lo cual sólo restaba que los eslabones del circuito administrativo funcionaran medianamente normales para que el dinero llegara en un lapso prudencial. Como ya había esperado más de un año y medio, Doña Eugenia decide llamar a las áreas de conducción y responsabilidad política que están por encima del área que consolidó el expediente. Consulta la página institucional del Ministerio y llama en primer lugar a la Subsecretaría de donde depende el programa, explica sus motivos y razones a la persona que la atiende y esa persona (la cual nunca se identificó), le ofrece como respuesta:

Ah no, señora, el financiamiento está muy demorado, esto siempre sucede. Si usted no tiene algún contacto con los funcionarios de arriba que lo puedan mover, el financiamiento no le va a llegar más.

Doña Eugenia queda absorta y descolocada con la respuesta del agente público que se desempeña en la Subsecretaría de Planificación y Proyectos “Hacia la Construcción de Ciudadanía”. Casi sin poder salir de su asombro, vuelve a llamar a Rómulo que canalizó su carpeta originalmente y quien le había dicho que ya no podía hacer nada para que el financiamiento saliera. Eugenia le cuenta la respuesta increíble que le habían dado.

El técnico le dice que aprovechara la audiencia con el asesor del ministro para comentarle el atraso en la llegada del financiamiento y también la respuesta que le había ofrecido el empleado desconocido.

Doña Eugenia había solicitado audiencia con el ministro por otros temas atinentes a su barrio y un asesor la recibiría dos días después de este incidente que se detalla.

Así, en la reunión con el asesor le comenta el atraso del proyecto y la respuesta que le había dado el empleado de la Subsecretaría. Acto seguido, el asesor hace dos o tres llamados para averiguar qué pasaba con ese expediente, dónde estaba demorado y por qué razón. Con esas respuestas llama al sector de contabilidad y enuncia la orden de que el expediente se pagara cuanto antes.

Esta larga descripción nos hace arribar a otros puntos de los tantos del complejo entramado estatal: la importancia que sigue cobrando la disponibilidad de contactos personales y/o políticos con cierto nivel de poder para hacer efectivas las políticas. Es decir, aún cuando el equipo originario que atiende a la ONG siguió con todos los pasos necesarios que requiere un expediente para su tramitación, se hizo realidad lo que le dijo aquel empleado desconocido: si no contactaba a alguien de arriba, el expediente no saldría o por lo menos demoraría mucho menos.

La política en su costado más perverso está presente, actúa, influye respetando o no los pasos del circuito administrativo que tantas veces se presentan como implacables.

Lo curioso es que el asesor reproduce y valida en su mejor buena fé una particular manera de hacer efectiva la política estatal. Seguramente, está convencido de que “la cosa” funciona de esa manera e incluso, que hizo una buena gestión.

Si se mira la situación descripta desde la óptica de Doña Eugenia y sus representados, la solución fue oportuna, pero ¿por qué los sujetos de derechos iguales ante el Estado deben apelar a estos mecanismos?.

De esta manera se fomenta la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios que presta el Estado. En este caso Doña Eugenia tuvo la posibilidad, el ánimo y los recursos monetarios para acercarse hasta el Ministerio y para llamar telefónicamente reiteradísimas veces, lo que a su vez implica que quienes no tienen esos capitales no podrían accionar los mismos mecanismos.

### 3.3- Los procedimientos y el compromiso profesional

El relato que sigue es fruto de nuestro contacto con Mariana, una comunicadora social que se incorporó hace aproximadamente un año al programa “Construyendo Ciudadanía” en calidad de evaluadora.

En el año 2006, Mariana se integra a un equipo que había sufrido reiterados y continuos cambios en la composición de los integrantes, lo cual había afectado la relación con las municipalidades y ONGs con que interactuaban desde el programa.

Cuando se incorpora, le explican las líneas de su trabajo, le asignan la relación técnica con ciertos municipios así como con algunas organizaciones. En los primeros contactos y visitas que realiza a los municipios asignados, descubre el profundo y nada disimulado malestar que los equipos técnicos municipales mantenían con el equipo que ella integraba y representaba. Dicho malestar se debía a que habían presentado proyectos en los inicios del programa y éstos aún no habían sido financiados. En algunos casos, hacía tres años que esperaban una respuesta, no ya afirmativa o negativa, sino una respuesta concreta sobre las carpetas que habían presentado.

Según lo que reconstruye Mariana, lo que había ocurrido era un silencio o cortocircuito en la comunicación entre ambos equipos (el municipal y el nacional). Estaba un poco desorientada respecto de lo que había pasado en todo ese tiempo, qué había sucedido con los expedientes que no se habían resuelto, por qué había tanta incomunicación y mala relación con las contrapartes.

Poco a poco, fue descubriendo que si bien en su equipo faltaban líneas claras de acción y que las condiciones de trabajo no eran las apropiadas<sup>9</sup> había un margen de responsabilidad individual y profesional que le hacía ruido. Esto es, muchos de los proyectos y expedientes que estaban atrasados, ni siquiera habían sido revisados una vez, muchos se habían perdido en algún lugar, se daban respuestas que lo único que hacía era demorar decir la verdad.

Al respecto, Mariana nos comentaba:

a veces es mejor sincerarse y decir lo perdimos, no se va a financiar, el proyectos es inviable, falta documentación, o el municipio tiene problemas de rendición, que no contestar llamados o decir ya salió de acá.

Mariana venía a reemplazar a una técnica que se había cambiado de programa. Cuando la técnica saliente le hace el pase de tarea, le pregunta qué había pasado con los proyectos de la municipalidad de Citranola que aún permanecían en la oficina y que llevaban dos años sin movimiento, por qué no se había girado a ningún lado.

La técnica saliente le contesta

ah mirá, la municipalidad de Citranola, ya sabemos lo nefasto que es ese intendente, y Susanita (la técnica municipal) es una olfa del intendente..., así que ... quedó ahí...

Es así que Mariana comenzó a ver que en los municipios que visitaba la situación era más o menos similar: no había muchas razones coherentes que explicaran los retrasos, más bien el permanente cambio de equipo, el pase de mano de los expedientes, las propias actitudes profesionales intervenían en esta situación. Así como la falta de directivas claras por parte de quienes tenían la responsabilidad técnica y política del programa. Se combinaban procedimientos engorrosos no siempre claros y cambiantes, la falta de personal técnico y las particularidades personales.

No vamos a decir aquí que la poca efectividad de las políticas se deba a la desidia de los empleados. De ninguna manera. Pero sí pretendemos introducir una dimensión que contribuya a reflexionar que, sin dejar de lado las condiciones en que los trabajadores estatales

---

<sup>9</sup> Falta de equipo informático para cada técnico, una mesa de trabajo donde desplegar papeles, viáticos pagos para poder llegar a los municipios, distintas situaciones contractuales y salariales entre trabajadores de un mismo equipo que realizan igual tarea.

desempeñan su trabajo, es apropiado repensar sobre el lugar que a cada técnico le toca en tanto profesional.

Muchos trabajadores con quienes por alguna razón nos tocó comentar el tema (Miranda, José, Pablo, Fernanda, Agustina) comparten esta mirada:

“ser trabajador del Estado, que es una opción que muchos tomamos, hay que asumir un compromiso respecto de quienes están detrás de los expedientes. No importa de qué partido sea el intendente, a nosotros no nos interesa, nuestra función es sacar los proyectos.”

Suena un tanto idílico, pero muchos trabajadores se hacen carne de esta idea, otros no. Otros están enojados porque han sido poco motivados durante años, o no son o no fueron realmente considerados.

No sólo hay aquí procedimientos que seguramente deben ser revisados y mejorados para homogeneizar categorías de análisis, formas de hacer, percepciones y formas de intervención. También subyace la cuestión del entrenamiento de los agentes públicos en tanto agentes de un espacio sustantivo para la vida social y para un tipo particular de Estado.

La doctrina de la NGP no se introdujo en estas cuestiones, que si hacen a la eficiencia y efectividad de las políticas. Por el contrario, bajo los supuestos de este paradigma se propulsó la llegada de nuevos trabajadores supuestamente apolíticos y se dejó de lado a los que ya se desempeñaban en las dependencias estatales lo que derivó en un sinnúmero de conflictos y desgaste entre los trabajadores.

Tampoco sostenemos que si esto cambia, cambiará todo lo demás, porque partimos de señalar la complejidad de la práctica estatal como espacio de relaciones sociales. Se produce así una combinación explosiva: procedimientos poco claros, rígidos y discrecionales, escasos canales de comunicación y de involucramiento entre personal de distintas áreas.



A modo de conclusión

A quién sorprendemos con decir que siguen existiendo prácticas en el Estado que entorpecen, dificultan y complejizan los resultados y objetivos de las políticas.

No queremos ubicarnos en un plano donde estos procesos sean vistos como resultado de una estrategia de dominación. Sin negar que el Estado tiene esa función, la dominación puede resolverse igualmente por otras vías o a través de otros procedimientos.

O acaso a quienes llevan políticamente la conducción de un gobierno ¿no les agradaría arrojarle el mejoramiento en la llegada de sus acciones?

Los procedimientos utilizados por los agentes públicos son resultado de una construcción histórica y cultural que se reproducen día a día, gestión a gestión independientemente del partido político que se encuentre en el gobierno. En general, los procedimientos no son revisados, simplemente se ejecutan.

Los canales de comunicación suelen estar obstruidos o simplemente no existen. La inserción en un programa implica generalmente un desconocimiento de los alcances y objetivos que tienen otras áreas de la misma dependencia.

Todos estos aspectos que suenan estrictamente procedimentales, son eso, pero principalmente son aspectos políticos, que hacen a la práctica cultural que caracteriza el hacer cómo de las dependencias estatales. Y, en definitiva, de un tipo de Estado.

La realización de los derechos de las personas que necesitan y requieren de los bienes y servicios del Estado, están allí detrás de un pedido de subsidio, de medicamentos, de una beca escolar, de un documento de identidad.

Partimos de una situación microcotidiana aparentemente sólo procedimental a una cuestión macro que es la consagración de derechos en igualdad para las personas.

No estamos diciendo que si hay buenos procedimientos per se la política será mejor, porque si la política no tiene objetivos claros y democráticos, aunque sí lo sean los procedimientos, estaremos en la misma cosa.

Por ello, en sí misma toda la cuestión: “las políticas públicas- los derechos sociales/políticos/económicos- la implementación – la cadena burocrática y sus procedimientos” son la misma cosa y constituyen una cuestión política.

## Bibliografía

ARGUMEDO, Alcira (2003) *Los silencios y las voces en América Latina*, Colihue, Buenos Aires

GUBER, Rosana (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires

GUIMENEZ, Sandra (2007) “Sur, reformas estructurales y después: Más aunque peores empleos en la Argentina de la post convertibilidad” en *Revista Lavboratorio*, Año 9, N° 21. pp. 32 a 39.

LÓPEZ, A.ndrea (2005) “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”, en *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 69-88.

O'DONNELL, Guillermo (1984) *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires

SIGNORELLI, Amalia (1996) “Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado”, en *Alteridades*, Italia, 27-32.

THWAITES REY, Mabel (2005) “El Estado: notas sobre su(s) significado (s). En *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Prometeo, Buenos Aires, 19-40.